



Les Cahiers d'Outre-Mer

Revue de géographie de Bordeaux

262 | Avril-Juin 2013

Dynamiques rurales

Au Laos, la nouvelle aventure minière pourra-t-elle se dérouler sans conflits ?

The Lao Mining Adventure : Geopolitics of Resources Without Conflict ?

Éric Mottet



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/com/6862>

DOI : 10.4000/com.6862

ISSN : 1961-8603

Éditeur

Presses universitaires de Bordeaux

Édition imprimée

Date de publication : 1 avril 2013

Pagination : 217-246

ISBN : 978-2-86781-852-3

ISSN : 0373-5834

Référence électronique

Éric Mottet, « Au Laos, la nouvelle aventure minière pourra-t-elle se dérouler sans conflits ? », *Les Cahiers d'Outre-Mer* [En ligne], 262 | Avril-Juin 2013, mis en ligne le 01 avril 2016, consulté le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/com/6862> ; DOI : 10.4000/com.6862

Au Laos, la nouvelle aventure minière pourra-t-elle se dérouler sans conflits ?

Éric Mottet¹

Au Laos, depuis une dizaine d'années, les Investissements Directs Étrangers (IDE) sont essentiellement orientés vers l'exploitation des ressources naturelles, notamment minières. De puissants voisins, la Chine, la Thaïlande et le Vietnam, se disputent le contrôle de ces ressources minières, et une petite dizaine de pays se mêlent à cette lutte, dont l'Australie. Par le passé, la position géopolitique du Laos, celle d'un État tampon et de transit au cœur de la péninsule indochinoise, représentait son principal atout. Aujourd'hui, ses réserves minérales abondantes constituent les nouveaux éléments de son capital d'attraction.

Pour la RDP lao², les exportations minières représentent près de 42 % de la totalité des exportations (2003-2011) en valeur, alors que les recettes fiscales et redevances rapportent entre 10 et 15 % de l'ensemble des taxes collectées. Toutefois, l'afflux d'investissements étrangers ne s'est pas traduit par des volumes équivalents en terme de travail salarié. Sur la main-d'œuvre totale du pays, le secteur des mines fournit très peu d'emplois. L'État laotien compte surtout sur les investissements directs étrangers pour poursuivre son développement économique centré sur de grands projets miniers. En RDP lao, ces grands projets miniers symbolisent l'appropriation par l'État central et le secteur privé (*joint-venture*) des ressources au nom d'une politique d'intégration régionale et de reconquête des marges territoriales. En d'autres termes, ces politiques illustrent la priorité accordée aux intérêts nationaux – surtout de la classe politique – et à ceux du secteur privé, issus des pays voisins

1. Professeur, Université du Québec à Montréal, Département de géographie, Case postale 8888, Succursale Centre-Ville, Montréal (Québec) H3C 3P8 ; mël : mottet.eric@uqam.ca

2. Autrefois appelé « Pays du million d'éléphants » ou « Muang Lan Xang », le Laos est depuis 1975 la République démocratique populaire lao ou RDP lao (Phinith *et al.*, 1998, p. 9).

que sont la Chine et le Vietnam, au risque de négliger les préoccupations et les besoins des populations locales.

L'objectif de cet article est d'analyser les évolutions récentes de l'industrie minière au Laos pour identifier les innovations politiques, législatives et fiscales facilitant l'accès aux territoires et aux ressources et leur appropriation respectivement par le gouvernement central, le secteur privé et les pays voisins. Il s'agira également de comprendre les ambiguïtés et les limites de l'implication des populations locales dans les projets d'exploitation minière. En effet, la politique minière ainsi mise en place pose la question des relations entre le gouvernement central et les populations des régions marginales à travers les mécanismes d'attribution des concessions et l'encadrement des retombées socio-économiques. Certains aspects, déjà largement évoqués dans la littérature scientifique, tels que la question des minorités ethniques du Laos, la mise en place de permis d'exploitation minière ou de concession minière, les tensions suscitées par les contrats miniers, et la malédiction des matières premières, ne seront pas traités dans cet article, dont l'objectif essentiel est d'aborder le cas spécifique de la RDP lao.

Après avoir brossé le portrait du secteur minier à l'échelle du pays et mis en évidence les différents modes d'exploitation, l'article traitera des éléments législatifs et fiscaux mis en place par le gouvernement du Laos afin d'attirer des investisseurs potentiels, notamment étrangers. Cette mise en perspective nous conduira, d'une part, à mesurer l'impact réel de l'industrie minière sur l'économie nationale de la RDP lao et, d'autre part, à nous interroger sur les retombées économiques, sociales et environnementales directes et indirectes d'un projet minier industriel dans un espace reculé. Enfin, à travers l'exemple de Xaysomboun, zone marquée par de nombreux conflits historiques entre le gouvernement central et l'ethnie minoritaire hmong, nous mettrons en relief comment Vientiane, avec l'aide des investissements étrangers, exerce un meilleur contrôle sur son territoire.

I - Portrait du secteur minier au Laos : un potentiel en pleine croissance

1 - Brève histoire de l'exploitation minière au Laos

Le Laos possède une véritable richesse minérale. On y prospecte³, explore⁴ et exploite des minerais et des roches tels que l'or, le cuivre, l'argent,

3. La prospection concerne généralement la recherche de gisements dans une vaste zone géographique à travers l'analyse de la littérature et de la cartographie géologique existantes, des éclats de roches et/ou de photographies aériennes.

4. L'exploration englobe les travaux de prospection, d'échantillonnage, de cartographie et de forage

le charbon, l'étain, le gypse, les pierres précieuses, la bauxite, le silicium, le lignite, le potassium, etc. (tabl. 1), l'or et le cuivre représentant de loin les plus importants minerais exploités et exportés. Cependant, les grandes exploitations minières industrielles sont très récentes : elles ne remontent qu'à une dizaine d'années⁵.

	Tonnes métriques	Mines potentielles	Mines actuelles
Bauxite	442 576 847	8	7
Calcaire	1 708 146 577	9	54
Charbon	384 532 231	37	16
Cuivre (entre 0,5 et 1%/tonne)	152 623 073	45	16
Étain	32 439 097	45	NC
Fer	NC	52	22
Gypse	128 000 000	6	NC
Or (entre 0,34 et 0,56g/tonne)	44 402 904 212	150	32
Pierres précieuses	NC	6	NC
Potasse	326 197 210	36	NC
Zinc et plomb	NC	75	23
Autres minerais	NC	50	394
Total		519	564

(Source : Department of Mines, Ministry of Energy and Mines, 2012; Ministry of Natural Resources and Environment, 2012)

Tableau 1 – Réserves prouvées⁶ et probables⁷ des ressources minières du Laos

Pourtant, dès la fin du XIX^e siècle, immédiatement après l'occupation de l'Indochine, les explorateurs français ont identifié des gisements miniers (étain, or, argent, fer, plomb). En 1898, le Service Géologique de l'Indochine (SGI) conduit les premières études afin d'identifier et de cataloguer les gisements (Government of Lao PDR, 2006, p. 6). Pendant l'époque coloniale, de petites exploitations familiales et commerciales voient le jour. C'est notamment le cas de l'étain de la Nam Pathene, province de Khammouane, ou de l'extraction de minerai de fer à Phou Nhuan et Phou Lek (montagne

visant à rechercher des gisements et à en déterminer l'emplacement.

5. Les exportations de minerais, notamment l'or, ont débuté en 2003.

6. Dont l'existence est physiquement prouvée, sans considération de la possibilité d'extraction future.

7. Dont l'existence sous terre est considérée comme probable, compte tenu des caractéristiques géologiques, de gisements découverts à proximité, etc.

de fer en lao) dans le Xiengkhouang (Sisouphanthong et Taillard, 2000, p. 90). Dans les années 1920 à 1940, plusieurs exploitations sont entreprises, principalement par la France, mais le déclenchement de la Guerre d'Indochine (1946-1954) interrompt la production (Mixay, 2005, p. 9). Pendant cette période, les quantités extraites sont systématiquement envoyées dans des fonderies à l'extérieur du pays (World Bank, 2011, p. 5). À la fin de l'ère coloniale, la France renonce à mettre en valeur le territoire laotien malgré son fort potentiel en ressources naturelles, notamment minières (Stuart-Fox, 1995, p. 136). Pendant l'Entre-Deux-Guerres, c'est-à-dire jusqu'au déclenchement de la Guerre du Vietnam (1964-1975), la prospection et l'exploration minières sont entreprises avec la coopération du Japon, des États-Unis (*Philadelphia Air Service Company*) et/ou du Royaume Uni. Après 1975, la RDP lao, nouvellement créée, profite de ses très bons rapports avec l'URSS (1983), la Tchécoslovaquie, la Bulgarie (1985) et le Vietnam (*Vietnam-Laos Geological Division*, 1978), pour entreprendre des études conjointes afin d'évaluer l'importance des gisements et la possibilité d'attirer des investisseurs nationaux et étrangers (Government of Lao PDR, 2000, p. 21-26 ; Government of Lao PDR, 2006, p. 6). Finalement, il faut attendre l'adoption du Nouveau Mécanisme Économique (NME) en 1986 pour que les activités minières du Laos connaissent une forte croissance. Parallèlement, les grands bailleurs de fonds internationaux financent un programme de cartographie des ressources géologiques et minérales du pays (World Bank, 2011, p. 5). Du début des réformes à ce jour, le secteur a connu un essor considérable des investissements (tabl. 3), avec l'arrivée massive d'investisseurs étrangers, et une augmentation du nombre de mines et de propriétés minières au stade de l'exploitation ou de l'exploration avancée, en particulier dans le secteur de l'or et du cuivre. Jusqu'à aujourd'hui, le *Ministry of Energy and Mines* (MEN) a d'ores et déjà cartographié le potentiel géologique de près de 65 % du territoire national. Il vise une couverture complète pour 2015.

2 - Structure nationale de la production de minerais

a - L'extraction minière artisanale

Très répandues dans les zones rurales, ces exploitations plus ou moins légales concerneraient près de 15 % des villages situés le long des cours d'eau riches en alluvions pendant la saison des pluies (or, étain). Pendant la saison sèche, ce chiffre se situerait entre 2 % et 5 % (Government of Lao PDR, 2006, p. 7). Différentes enquêtes indiquent qu'entre 15 000 et 50 000 villageois, dont 75 à 80 % de femmes, s'adonneraient de façon saisonnière à ce type d'exploitation (Hinton & al., 2003, p. 153 ; ICMM, 2011, p. 17). Modeste en volume, l'extraction artisanale d'or, de pierres précieuses (saphir)

et d'étain générerait malgré tout des revenus complémentaires pour les villageois. En effet, on estime qu'un orpailleur peut extraire jusqu'à une once (environ 31,10 gr) d'or par an. Malgré le prix très élevé de l'or sur le marché international⁸, il est peu probable qu'un chercheur d'or artisanal empoche plus de la moitié de cette somme, victime qu'il est des ponctions des intermédiaires tels les raffineurs et les fondeurs-essayeurs de métaux précieux. Malgré tout, une enquête internationale évalue la valeur, quoique difficile à estimer, de la production annuelle des orpailleurs entre 8 et 25 millions US\$ (World Bank, 2011, p. 7). Pourtant, ce secteur d'activité essentiellement informel fournit peu ou pas de recettes fiscales à l'État central étant donné que, dans la très grande majorité des cas, la production n'est pas déclarée (ICMM, 2011, p. 17).

Pas du tout intégrées à l'économie nationale et constituant une menace pour l'environnement local, ces innombrables petites exploitations demeurent difficiles à surveiller par l'État lao. En effet, ce type de prospection, qui utilise des produits chimiques non conformes aux normes internationales tel que le mercure destiné à amalgamer les paillettes d'or, engendre des problèmes environnementaux durables à l'échelle villageoise, à la fois pour les sols, les cours d'eau et l'atmosphère (Douangta, 2012).

Bien qu'autorisées par l'article 35 de la Loi sur les mines de 1997, confirmées par l'article 51 de la *Law on Minerals* de 2011, et naguère encouragées pour lutter contre la pauvreté des zones rurales, ces exploitations artisanales plus ou moins licites semblent dans le collimateur du pouvoir central, qui dans un souci de promotion de l'industrie minière, leur préfère de loin les petites, moyennes et grandes exploitations.

b - Les petites et moyennes exploitations minières

Ce sont principalement des entreprises nationales ou des sociétés appartenant à l'Armée ayant des partenaires et/ou des investisseurs régionaux venus notamment de Chine, du Vietnam et de Thaïlande (World Bank, 2011, p. 7). En l'absence de contrôles stricts par faute de moyens, on ne connaît ni le contenu des « contrats de coopération d'affaires » (durée, droits et obligations, etc.) liant les entités lao aux entreprises étrangères, puisque négociés de gré à gré sans l'intervention de l'État, ni le volume de minerais produit et expédié dans les pays voisins afin d'y être transformé. En conséquence, très peu d'informations sont disponibles sur leur contribution à l'économie du Laos. Tout comme pour l'extraction artisanale, ce format d'entreprise offre peu d'avantages fiscaux si ce n'est l'exonération de taxes sur les produits utilisés par la compagnie minière. Utilisant des procédés d'extraction rudimentaires

8. 1 399 US\$/once. Cours du 4 juin 2013.

exigeant une force de travail se situant entre 10 et 150 employés, elles embauchent une main-d'œuvre locale peu qualifiée et, dans certains cas, font venir des ouvriers de Chine ou du Vietnam (Kyophilvong, 2009, p. 94 ; World Bank, 2011, p. 7). Les technologies utilisées sont généralement simples, ce qui en l'absence d'expérience et/ou du manque de surveillance dans la manipulation des produits chimiques conduit souvent à des incidents environnementaux. Les dérives étant nombreuses, le gouvernement lao a saisi l'opportunité de la mise en application de la Loi sur les mines révisée (*Law on Minerals*, 2008 et 2011) pour y inclure des clauses sur la protection de l'environnement et la participation directe des communautés locales au projet (Articles 60 et 61). En 2010, 30 % des petites et moyennes entreprises minières ont fait l'objet d'un avertissement pour le non-respect de certaines clauses. La même année, 16 d'entre elles ont été frappées par une décision d'arrêt d'exploitation (Siramath, 2010, p. 9).

c - Les grandes exploitations minières

En 2013, deux grandes entreprises minières opèrent au Laos, Phu Bia Mining (PBM) située dans la province de Vientiane à approximativement 120 km au nord-est de la capitale (Phu Kham et Houayxai) et MMG Lane Xang Mineral (MMGLXM) à Sepon, dans la province méridionale de Savannakhet. Pour 2008 et 2009, la production cumulée des deux sites d'extraction⁹ représente près de 74 % de l'or et 68 % du cuivre laotien (OZ Minerals, 2009, p. 13-14 ; Government of Lao PDR, 2010, p. 61 ; PanAust, 2011, p. 10 ; Minmetals & MMG, 2011, p. 20-21). La présence de ces deux mines industrielles d'envergure sur le sol national a fait apparaître le Laos dans les classements des pays producteurs de minerais en Asie-Pacifique¹⁰, nomenclature dans laquelle il brillait par son absence avant 2002, année de la mise en exploitation de la mine d'or de Sepon (cuivre en 2004). En 2010, le Laos représentait 0,6 % de la production totale d'or en Asie-Pacifique. Quant au concentré de cuivre, 1 % du volume total régional a été extrait en RDP lao (USGS, 2012, p. 12-13). Très modestes, ces chiffres permettent de relativiser l'importance de l'industrie minière laotienne à l'échelle de l'Asie-Pacifique, zone dominée, il est vrai, par la production des deux géants miniers australien et chinois. Cependant, avec des réserves d'or prouvées et probables s'élevant à environ 2 millions de tonnes, soit 2,5 fois la production annuelle régionale (865 000 kg), le Laos devrait accroître son importance au sein des pays producteurs de minerais d'ici 2020-2025, d'autant que les estimations du gouvernement laotien sont bien plus élevées (Government of Lao PDR,

9. La mine de Houayxai est en exploitation depuis 2012.

10. Le classement Asie-Pacifique de l'USGS comptabilise la production de 32 pays.

2012a, p. 6). En Asie du Sud-Est (2010), l'importance de la production annuelle laotienne d'or (3 %) et de cuivre (12 %) est plus élevée. En effet, les réserves d'or prouvées et probables représentent 12 années de production pour l'ensemble des pays de l'Asie du Sud-Est (164 000 kg) (tabl. 2).

En tonnes métriques sauf indication	2007	2008	2009	2010	2011
Anthracite (m ³)	72 000	104 400	NC	NC	NC
Argent	144 600	300 000	500 000	510 000	NC
Barytine	1 000	1 000	12 500	14 500	5 250
Charbon	681 715	379 273	466 082	507 496	474 032
Cuivre (25 %)	4 094	107 890	256 479	302 523	279 168
Gypse	232 250	337 304	761 331	519 317	507 119
Or (once)	170 000	185 000	175 000	165 000	NC
Or + Argent	9,261	6,997	6,476	5,609	4,003
Pierres précieuses/ Saphir (carat)	80 000	104 780	1 1947	NC	3 6513
Zinc (25 à 38 %)	2 350	2 950	2 000	2 999	150

(Sources : USGS/2010 Minerals Yearbook – Laos ; Laos. Department of Mines, Ministry of Energy and Mines, 2009, 2012 ; Laos. Department of Mines, Ministry of Energy and Mines, 2009 - Statistical Yearbook, 2010)

Tableau 2 - Production des principaux minerais au Laos¹¹

Le climat économique international défavorable des années 2008-2009 a contraint PBM et MMGLXM à suspendre des projets d'expansion. Le manque de liquidités sur les marchés financiers mondiaux a été fatal pour le groupe australien *OZ Mineral* exploitant la mine de Sepon depuis 2002, l'obligeant à vendre en juin 2009 la totalité de ses parts à la compagnie chinoise *Minmetals Resources Ltd.* pour un montant de 1,3 milliard US\$. Le changement de

11. Dans le cas de la RDP lao, il faut garder à l'esprit que ces projections sont fondées sur les renseignements actuels qui sont parcellaires, peu fiables et nécessitant une mise à jour. Cette remarque vaut également pour les chiffres émanant d'un seul et même ministère. En effet, dans bien des cas les méthodologies et les unités de mesure (concentré, once, kilogramme, tonne) utilisés sont différentes d'un rapport à un autre.

direction a donné lieu à la création du groupe *Minerals and Metals Group* (MMG), basé à Melbourne, et dont la filiale laotienne se nomme *Lane Xang Mineral* (Thammavongsa, 2010, p. 10). Au cours de cette même période (mai 2009), PBM, qui appartient à la multinationale australienne *PanAust* (Brisbane), a également fait appel à un groupe d'investissement chinois, la *Guangdong Rising Assets Management Co., Ltd.* (GRAM)¹², pour obtenir des liquidités, soit 188 millions US\$ contre 19,9 % du capital, lui permettant de mener à bien ses opérations et ses projets d'expansion, principalement au Laos¹³ (PanAust, 2009, p. 7-8 ; World Bank, 2011, p. 8).

Cet apport chinois de liquidités a permis, d'une part, à MMGLXM et PBM de traverser les turbulences financières mondiales sans ralentir significativement leur activité et, d'autre part, d'absorber la chute rapide du cours des matières premières en 2008 et 2009, conséquence directe de la crise économique planétaire. En 2012, les prévisions pour la mine de Phu Kham (PBM) annoncent un triplement de la production d'or, de cuivre et d'argent par rapport à 2008. Les chiffres prévisionnels avancés par MMGLXM annoncent également une augmentation de la production de cuivre.

Le volume de la production nationale laotienne – notamment des deux grandes mines industrielles –, combiné à l'expansion du nombre de projets miniers, ne cesse d'augmenter (tabl. 2 et 3). Entre 2009 et 2012, le nombre de compagnies minières présentes au Laos a doublé, passant de 150 à 290. Entre la prospection, l'exploration (10 270 km²) et l'exploitation (5 500 km²), près de 25 % du territoire national ont déjà été attribués sous forme de concessions minières (Government of Lao PDR, 2012b, p. 40, 44). En 2010, sur les 269 projets miniers dispersés sur l'ensemble du territoire (fig. 1), 30 % étaient en phase de prospection (82), 41 % en phase d'exploration (110), 1 % en étude de faisabilité (3) et 28 % en phase d'exploitation (Government of Lao PDR, 2010b, p. 7). L'environnement favorable aux investissements étrangers mis en place par le gouvernement lao en 2004 (*Law on the Management of Foreign Investment*), se confirme dans l'industrie minière où près de 186 projets (70 %), réparties entre 119 compagnies (77 %), appartiennent à des intérêts étrangers (tabl. 3).

12. GRAM est une compagnie étatique basée à Guangzhou. Créée en 1999 avec un capital initial de 1 milliard de yuans (environ 158 millions US\$), elle investit notamment dans les compagnies minières étrangères. Elle détient des intérêts dans 16 mines (plomb-zinc, cuivre, charbon, terres rares, etc.) installées dans 6 pays et sur 4 continents.

13. Sur les 188 millions US\$ (460 millions de nouvelles actions), 100 millions ont été alloués à financer les opérations de la mine de Phu Kham Copper-Gold (Laos), 80 millions à rembourser un prêt arrivant à échéance le 30 juin 2009, contracté auprès de la Goldman Sachs JBW, célèbre banque d'investissement ; les 8 millions restant ont servi à rembourser le fonds de roulement (PanAust, 2009, p. 8).

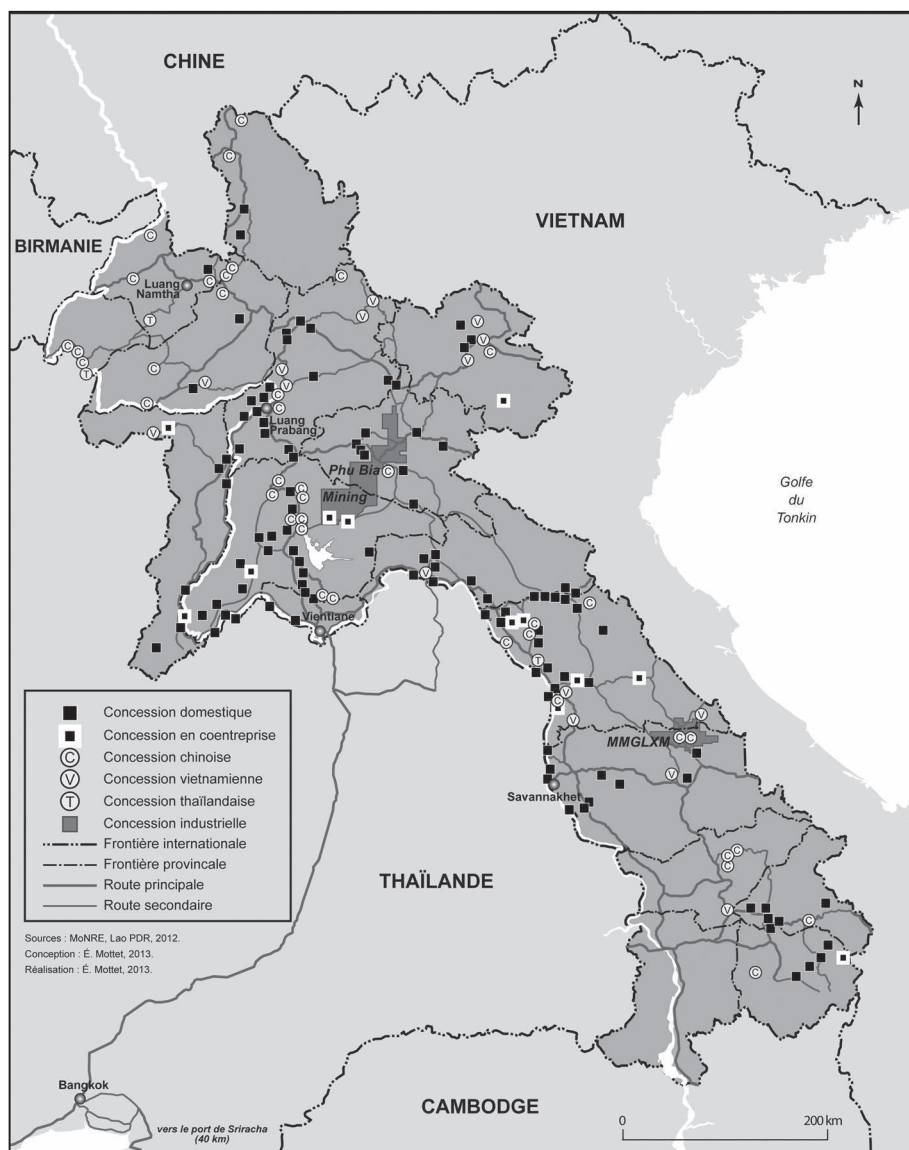


Figure 1 - Localisation des concessions minières exploitées au Laos

Fait intéressant : bien que la Chine exploite près de deux fois plus de mines que le Vietnam, la superficie moyenne d'un site exploité par des intérêts chinois est très inférieure à un gisement vietnamien (tabl. 3). En effet, une mine vietnamienne en activité occupant en moyenne une superficie de 73 km² dépasse largement les 15 km² d'une exploitation chinoise. Ce constat apparaît également dans la superficie totale des mines exploitées par des investisseurs des deux pays, le Vietnam exploitant 2 330 km² contre 975 km² pour la

Chine (Government of Lao PDR, 2012b, p. 43). Toutefois, si l'on examine les superficies en cours d'exploration par le Vietnam et la Chine, c'est-à-dire respectivement 736 km² et 3 758 km², d'ici quelques années la Chine sera la première puissance minière présente sur le territoire laotien (Government of Lao PDR, 2012b, p. 47).

Le gouvernement lao, jusque-là peu regardant sur l'attribution des concessions, a décidé d'en suspendre l'attribution de nouvelles jusqu'à la fin de l'année 2015¹⁴. Cette mesure fait suite aux inquiétudes soulevées par la Banque mondiale et des membres de l'Assemblée nationale après qu'une série de projets de développement eurent empiété sur les terres de villageois et porté atteinte à l'environnement. Les études d'impacts social et environnemental sont trop souvent bâclées ; les autorisations sont octroyées dans une certaine opacité avec, à l'arrivée, des conflits fonciers avec les communautés villageoises présentes dans les zones de concession.

Pays	Compagnies		Projets	
	Nombre	%	Nombre	%
Chine	59	50	102	54,5
Vietnam	38	32	55	29,5
Thaïlande	6	5	7	3,5
Australie	4	3,5	7	3,5
Corée du Sud	4	3,5	5	2,5
Russie	3	2,5	6	3
Canada	1	0,7	1	0,7
Allemagne	1	0,7	1	0,7
Inde	1	0,7	1	0,7
Japon	1	0,7	1	0,7
Royaume-Uni	1	0,7	1	0,7
Total	119	100	187	100

(Source : Department of Mines, Ministry of Energy and Mines, mars 2010)

Tableau 3 - Pays d'origine des investisseurs dans le secteur minier en RDP lao

II - Vue d'ensemble sur la législation et la fiscalité minière au Laos

1 - La Loi sur les minerais

Adoptée en mai 1997, la Loi sur les mines (*Mining Law*, n° 04/97/NA) constitue la seconde législation du Laos à traiter spécifiquement de

14. « Laos halts new investment, land concessions », *Vientiane Times*, June 27, 2012.

l'exploitation minière¹⁵. Entrée en application par décret en 2002, cette loi a pour objectifs principaux de déterminer le système de gestion et d'exploitation de la ressource, de confirmer la propriété de l'État sur la totalité des minerais et d'accroître la contribution de ce secteur d'activité économique. Cette politique visant à promouvoir et à développer le secteur minier est régie conjointement avec plusieurs autres textes de lois tels que la *Law on Investment Promotion* (n° 02/09/NA), la *Law on the Management of Foreign Investment* (n° 11/04/NA), la *Tax Law* (n° 4/05/NA), etc.

La Loi sur les mines révisée en 2006 souffre de nombreuses carences la rendant non-opérationnelle, notamment l'insuffisance de moyens humains et législatifs pour encadrer, d'une part, l'industrie minière et, d'autre part, les répercussions environnementales du secteur. Ces modifications ont conduit à la définition d'un nouveau Code minier en décembre 2008 sous la forme de la *Law on Minerals* (n° 04/08/NA), Loi de nouveau révisée en décembre 2011 (n° 04/11/NA), abrogeant du même coup le Code minier de 2008 et entrée en vigueur en mai 2012. C'est dans ce contexte « environnementaliste » que le gouvernement laotien a décidé de transférer une partie des responsabilités du *Department of Geology and Mines* (DGM)¹⁶ – sous tutelle du *Ministry of Energy and Mines* depuis 2006¹⁷ –, au *Ministry of Natural Resources and Environment* (MoNRE), créé en août 2011. Concrètement, les questions concernant l'élaboration des politiques en matière de développement socio-économique en lien avec l'industrie minière autrefois réservées au DGM sont désormais sous la responsabilité du MoNRE.

L'introduction de la Loi sur les minerais de 2011 a permis d'amorcer un processus visant à amener une réelle prise en compte des risques environnementaux. Ainsi, selon cette dernière loi, les permis d'exploitation doivent être accordés à la condition que les entreprises suivent une procédure d'octroi de permis minier ponctuée de plusieurs étapes, prérequis obligatoire à la mise en œuvre d'un projet minier. Dans un premier temps, la compagnie doit obtenir un permis de prospection valable deux ans extensible pour une année supplémentaire (Article 36). Lorsque l'information est suffisante, un permis d'exploration (3 ans + 2 ans) est accordé (Article 36). Si l'entreprise décide d'exploiter le ou les gisements explorés, une étude de faisabilité (1 an + 1 an) doit être menée. Il s'agit d'un plan de développement et d'exploitation du gisement qui comprend une étude de la rentabilité économique et des

15. La Mineral Exploration and Production Agreements (MEPA) servait de cadre de négociation avec le gouvernement laotien avant la Loi sur les mines. Elle a notamment été utilisée dans les négociations avec PanAust et OZ Minerals.

16. Depuis mars 2007, le DGM est structuré en deux départements distincts : Department of Geology (DOG) et Department of Mines (DOM).

17. Avant juin 2006, le DGM était sous tutelle du Ministry of Industry and Handicraft.

impacts sociaux et environnementaux, un plan d'atténuation des impacts ainsi qu'un plan de suivi environnemental. Si l'étude de faisabilité est concluante, un permis de construction des infrastructures (2 ans + 1 an) et d'exploitation (20 ans + 5 ans) est attribué (Article 44). Les titulaires de permis d'exploitation doivent également ouvrir et alimenter un compte fiduciaire en vue de constituer un fonds qui servira à couvrir les frais de préservation et de réhabilitation de l'environnement. Plusieurs acteurs étatiques sont impliqués dans le processus d'octroi de permis minier. Grâce à ce jeu d'aller-retour de la demande de permis, trois ministères émettent un avis favorable (ou défavorable). Il s'agit des *Ministry of Planning and Investment* (MPI), *Ministry of Energy and Mines-Department of Mines* (MEN-DOM) et *Ministry of Natural Resource and Environment* (MoNRE). Au cœur du processus, le *Prime Minister Office* (PMO) a le pouvoir de bloquer toute demande. Bien qu'ayant perdu quelques pouvoirs au profit du MoNRE, le DOM reste le gestionnaire et le premier interlocuteur des entreprises minières présentes en RDP lao. De plus, en tenant compte, d'une part, qu'il faut attendre plusieurs années avant qu'une mine entre en exploitation et, d'autre part, qu'environ 70 % des projets miniers sont actuellement en phase d'étude (prospection, exploration et étude de faisabilité), il est bien difficile de mesurer la portée des politiques environnementales imposées à l'industrie minière laotienne.

Avec les lois successives sur les mines (1997) et sur les minerais (2008 et 2011), indissociables de la Loi sur la promotion de l'investissement, le gouvernement laotien s'est clairement prononcé en faveur d'un système néolibéral caractérisé par la mise en place d'un environnement favorable au développement du secteur minier. Ces investissements peuvent prendre différentes formes, c'est-à-dire, soit une « coopération d'affaires » à travers un contrat, soit la création d'une « coentreprise » (*joint-venture*) entre une compagnie étrangère et une compagnie laotienne, soit une entreprise détenue à 100 % par des intérêts étrangers ou des capitaux laotiens. Au Laos, une part très importante des entreprises exerçant une activité d'exploitation minière est détenue par des investisseurs nationaux (73 %, pour 1 137 km²), alors que 23 % (pour 3 548 km²) appartiennent en totalité à des investisseurs étrangers et seulement 4 % (pour 804 km²) sont des coentreprises (Government of Lao PDR, 2012b, p. 43,44).

À la suite de ces efforts gouvernementaux pour la promotion du secteur minier, le Laos entretient l'espoir que des investissements, à la fois nationaux et étrangers permettraient à cette activité de devenir l'un des premiers secteurs en matière de financement du développement de l'économie nationale et de l'éradication de la pauvreté d'ici 2020. La suspension jusqu'à fin 2015 de l'attribution de nouvelles concessions minières freine, sans pour autant le

compromettre, le plan de développement minier approuvé en 2008 par le gouvernement laotien (Government of Lao PDR, 2008b).

2 - Régime fiscal pour les investisseurs

Les différentes lois qui régissent le secteur minier définissent les contours d'un régime financier et fiscal pour les compagnies œuvrant dans le secteur minier, ou cherchant à y œuvrer. Afin de favoriser les investissements, notamment étrangers, plusieurs mesures fiscales incitatives ont été mises en place favorisant particulièrement les grandes compagnies minières (Government of Lao PDR, 2012a).

De généreux loyers, se situant entre 0,5 et 1 US\$/ha/an, durant les phases de prospection, d'exploration et d'étude de faisabilité. Pendant les phases de construction des infrastructures et de production, le prix de la location est compris entre 3 et 12 US\$/ha/an ;

Une redevance (*royalty*) minière basée sur une échelle allant de 1 à 7 % de la valeur brute des ventes, selon le type de minerais ;

Un impôt sur le revenu des compagnies minières compris entre 25 % et 35 % selon la taille de l'entreprise et le type de minerai extrait ;

Une exemption de droits et de taxes d'importation sur les matières premières et les biens d'équipements¹⁸ (sauf sur les véhicules et le carburant) ;

Une exemption de la taxe à l'exportation sur les produits destinés à l'exportation ;

Un taux d'imposition de 10 % sur les revenus des expatriés employés par les compagnies minières.

D'apparence rigide, le régime fiscal permet une certaine flexibilité quant à l'échéancier du paiement des redevances et des impôts sur les sociétés. De plus, pour les grandes exploitations minières, d'autres exonérations fiscales, notamment sur les taux d'imposition, peuvent être négociées directement avec Vientiane.

Les réformes juridiques et fiscales ont reçu un accueil favorable de la part des investisseurs. Mais dans quelle mesure les réponses du secteur minier aux changements politiques – c'est-à-dire l'augmentation des investissements étrangers, l'augmentation de la production et des exportations, la part du

18. Une fois le projet terminé, l'exploitant a l'obligation de donner la totalité des infrastructures et matériels utilisés au gouvernement laotien.

secteur dans le Produit Intérieur Brut (PIB), et le nombre d’emplois créés – ont-elles contribué au revenu national de la RDP lao ?

III - Impact sur l’économie nationale

1 - Arrivée massive d’investissements étrangers dans le secteur minier

L’un des arguments avancés par le gouvernement laotien pour inciter les investisseurs privés étrangers à prendre en charge la prospection, l’exploration et l’exploitation minières est sa très faible capacité de financement et d’expertise technique dans le secteur minier. En outre, la promotion de l’investissement dans les minerais contribuerait concrètement au développement du pays, et plus particulièrement à l’amélioration des conditions de vie des populations, notamment dans les zones rurales, lieux concentrant les ressources minières.

	Projets miniers	% projets/total	IDE mines (US\$)	% IDE/total
2001	2	3%	8 900 000	16%
2002	1	1%	500 000	0,40%
2003	25	14%	20 728 679	4%
2004	24	15%	312 109 734	59%
2005	39	27%	93 538 625	7,50%
2006	26	15%	73 806 160	3%
2007	22	12%	115 270 631	10%
2008	17	11%	102 066 035	8%
2009	37	18%	2 280 459 092	53%
2010	NC	NC	200 340 000	14%
2011	NC	NC	1 664 690 000	61%
2001-2011			4 872 408 956	21%

(Sources : Investment Promotion Department, Ministry of Plan and Investment, 2011 ; Bank of Lao PDR - Annual Reports, différentes années)

Tableau 4 - Investissements directs étrangers dans l’industrie minière de la RDP lao

Au cours des dix dernières années, l’offre de mesures incitatives pour les entreprises étrangères, notamment la *Law on the Management of Foreign Investment* (2004), a eu des retombées économiques importantes en terme d’Investissements Directs Étrangers (IDE). Ainsi, entre 2001 et 2011 près de

21 % des IDE ont été orientés en direction de projets miniers, pour un montant total de 4,87 milliards US\$ (tabl. 4).

2 - Poids considérable des exportations d'or et de cuivre

Les productions d'or et de cuivre constituent depuis 2005 la première source de devises étrangères pour le pays, loin devant les exportations de vêtements, de produits agricoles et forestiers, et d'hydroélectricité. Comme l'atteste le tableau 5, sur la période s'étalant de 2003 à 2011, les exportations de minerais représentent 42 % des exportations totales. Ce chiffre élevé passe à 50 % si l'on retranche les années 2003 et 2004, en l'absence d'exportation de cuivre. Ces résultats économiques sont essentiellement attribuables à l'entrée en exploitation des deux mines industrielles de Phu Kham (or : 2002 ; cuivre : 2007) et de Sepon (or : 2002 ; cuivre : 2004). En 2012 (Government of Lao PDR, 2012a), avec 107 mines en exploitation et 183 potentiellement en instance d'ouverture (prospection, exploitation, étude de faisabilité), l'ensemble de ces mines promet l'extraction de 2 millions de tonnes d'or, 152 millions de tonnes de cuivre (non concentré), 442 millions de tonnes de bauxite, 326 millions de tonnes de potasse au cours des vingt prochaines années. Le poids des exportations de minerais et l'ampleur de la production en matière d'exportation pour la RDP lao devraient augmenter d'ici 2025.

	Export./ total	Exportation Minerais		Or	Cuivre	Or + Cuivre
	Million US\$	Million US\$	%	Million US\$		%
2001	320	0	0	0	0	0
2002	301	0	0	0	0	0
2003	335	59	18	59	0	100
2004	363	50	14	50	0	100
2005	553	330	59	217	113	100
2006	882	499	57	110	370	96
2007	923	553	60	93	442	97
2008	1 092	562	51	81	446	94
2009	1 053	447	42	91	328	94
2010	1 746	625	36	131	468	96
2011	1 854	812	44	112	676	97
2003-2011	9 422	3 937	42	944	2 843	97

(Source : Bank of Lao PDR - Annual Reports, différentes années)

Tableau 5 - Poids des exportations d'or et de cuivre dans l'économie de la RDP lao

3 - Contribution importante au PIB national

L'analyse des revenus découlant de l'exploitation minière révèle des impôts sur le salaire des employés, des frais de douanes sur les produits importés, des impôts sur les bénéfices, des redevances sur les minerais, des redevances sur la location des concessions et des taxes sur le chiffre d'affaires des entreprises minières, constituant les principales sources de revenus gouvernementaux issus du secteur¹⁹. Comme l'illustre le tableau 6, pendant les années 2006 à 2008, le secteur minier représentait plus de 10 % du Produit Intérieur Brut (PIB), passé sous la barre des 8 % en 2009 ; cette baisse importante illustre bien la chute du prix des matières premières à la fin de 2008 ayant perduré en 2009. Depuis 2003, l'industrie minière laotienne est l'un des secteurs les plus dynamiques de l'économie bien que le pourcentage de ses recettes dans le PIB semble s'être stabilisé autour de 10 %.

	PIB national	Secteur minier	%
2002	16 687 846	45 098	0,3
2003	20 081 002	561 996	2,80
2004	23 640 920	507 808	2,10
2005	27 117 357	1 674 793	6,20
2006	33 648 909	4 543 713	13,5
2007	37 831 857	4 245 306	11,20
2008	43 147 613	4 595 013	10,60
2009	44 599 404	3 289 754	7,40
2002-2009	246 754 908	19 463 481	7,88

(Source : Lao RDP. Department of Statistics, Ministry of Plan and Investment, 2010)

Tableau 6 - Part du secteur minier dans le PIB de la RDP lao (millions de kip)

Au cours de la période 2002-2009, le secteur minier formel est demeuré, et c'est toujours le cas aujourd'hui, une activité économique importante au Laos. Toutefois, l'industrie minière reste une enclave présentant peu de liens directs avec le reste de l'économie, hormis l'emploi de main-d'œuvre.

4 - Retombées faibles en terme d'emploi

Malgré son importance dans l'économie laotienne, le secteur minier démontre une faible capacité à créer des emplois et ne constitue donc pas, à

19. Depuis son entrée en production en 2003, les activités de la mine de Sepon auraient rapporté près de 800 millions US\$ au gouvernement lao (*Vientiane Times*, 25 septembre 2012).

ce jour, un employeur significatif dans le pays. On estime que moins de 1 % de la population active est employée par cette industrie (ICMM, 2011, p. 26). Toutefois, cette donnée ne suffit pas en elle-même à révéler correctement l'importance des retombées puisque, d'une part, seules les mines industrielles de MMGLXM et PBM publient des chiffres relatifs à l'emploi et que, d'autre part, les emplois indirects et induits générés par le secteur minier restent des estimations (tabl. 7). À ce titre, l'étude de référence de la Banque mondiale, évalue que chaque emploi direct créé dans une mine industrielle génère 2,5 emplois indirects et induits (McMahon & Remy, 2002).

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
MMGLXM								
Emplois directs	1 848	1 675	2 146	1 864	2 467	2011	2 300	2 654
Emplois indirects	3 545	1 700	1 839	3 155	2 456	982	1 600	NC
Emplois induits	13 483	9 348	9 963	13 110	12 308	7 770	9 750	NC
PBM								
Emplois directs	NC	514	1 237	1240	1 581	1 664	2 219	3 312
Emplois indirects	NC	NC	80	2 000	2 000	2 000	NC	NC
Emplois induits	NC	1 285	3 292	8 100	8 952	9 160	NC	NC
TOTAL	18 876	14 522	18 557	29 469	29 764	23 587	15 869	5 996

(Sources : Mining Partnerships for Development, 2011 ; PanAust - Sustainability Report 2009, 2010 et 2011 ; *Vientiane Times*, 25/09/2012)

Tableau 7 - Les principales compagnies minières et leur contribution à l'emploi au Laos

Les deux mines industrielles du pays sont responsables d'environ 30 000 emplois (directs, indirects et induits), ce qui représente seulement 0,9 % des 3,2 millions de travailleurs actifs (Banque mondiale, 2010). Toutefois, 20 % des travailleurs laotiens étant engagés dans des activités industrielles, la part relative de l'emploi généré par les mines passe à 5 % des actifs du secteur industriel. Les principales raisons de cette création d'emplois relativement faible sont, entre autres, les liens peu étroits entre le secteur minier et le reste de l'économie nationale, l'éloignement géographique des sites d'extraction ainsi que la part considérable de la main-d'œuvre agricole dans un pays très majoritairement rural (70 %). De façon surprenante, on assiste à l'augmentation

de l'embauche d'expatriés alors même que le quota autorisé est fixé à 10 %. Chez PBM, la proportion d'employés expatriés comparativement au personnel laotien est passée de 15 % à 18 % de 2009 à 2011²⁰ (PanAust, 2012, p. 72).

De manière générale, les retombées de l'exploitation minière sur l'économie nationale, en particulier sur les recettes étatiques, apparaissent considérables. En dehors de ces recettes directement dirigées vers le Trésor national, les retombées sont également notables pour les communautés locales vivant à proximité des sites miniers. Cependant, alors que les résultats économiques semblent positifs au niveau national, les conflits fonciers et sociaux sont préoccupants dans bien des cas, notamment dans la région du développement minier de Phu Kham, dans la province de Vientiane.

IV - Le développement minier de Phu Kham (PBM) : un projet au cœur de l'ancien territoire révolutionnaire de Xaysomboun

1 - Xaysomboun : ancienne zone militaire spéciale

Depuis la création de la RDP lao (1975), la suspicion à l'égard de certains groupes ethniques est permanente. Cette situation trouve en partie son explication dans les difficultés rencontrées au cours des premières années de son existence par le régime actuel, que ce soit maintenir l'intégrité territoriale ou prévenir la menace d'implosion sociale face aux nombreuses pressions internes...²¹ (Tan, 2011, p. 464). Dans un contexte politiquement et socialement instable, la question ethnique devint un enjeu de premier ordre d'autant que les particularités des populations montagnardes sont perçues comme des entraves sérieuses à la construction d'un État socialiste. En conséquence, les ethnies montagnardes sont stigmatisées : elles sont présentées comme étant responsables de la déforestation et de la production d'opium ; elles apparaissent suspectes du simple fait de leur isolement et de leurs pratiques religieuses archaïques (animisme, messianisme, conversion au christianisme). Dès lors, le principal souci de Vientiane fut de renforcer son contrôle sur des minorités perçues comme une menace pour le pouvoir en place (McCaskill & Kempe, 1997, p. 45-46).

Parmi les Montagnards, le groupe ethnique hmong est considéré comme le plus dangereux puisqu'il bénéficie à la fois d'une diaspora active à l'étranger

20. Il est de 7 % pour la mine de Sepon (*Vientiane Times*, 25 septembre 2012).

21. Persistance de la guérilla hmong anti-communiste ; blocus économique de la Thaïlande ; fuite des élites urbaines dans les pays étrangers ; politique de collectivisation désastreuse (1978) ; détérioration des relations diplomatiques avec la Chine suite au conflit sino-vietnamien (1979).

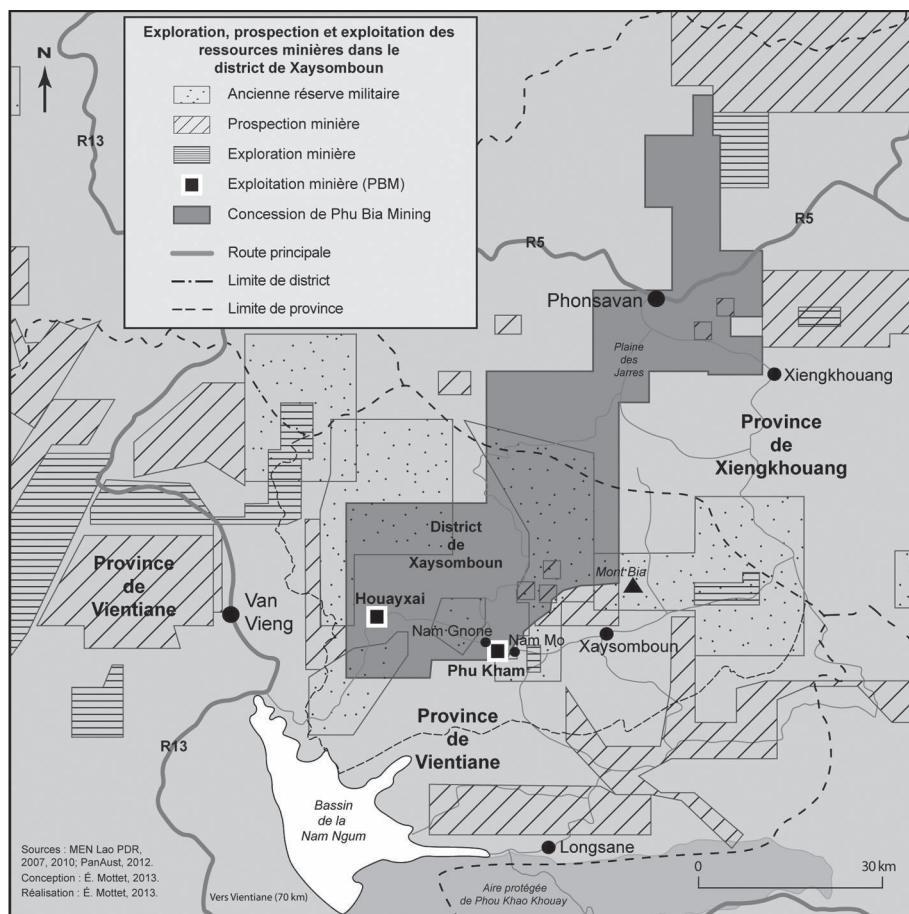


Figure 2 - Localisation de la mine de Phu Kham

(États-Unis, France), d'une maîtrise de la production d'opium – donc de revenus –, et d'une religion lui permettant de garder une distance avec la culture lao (Culas, 2005). Surtout, les Hmong, utilisés comme « armée secrète » par la France et la CIA dans le combat contre le mouvement communisme du Pathet Lao²², payèrent très cher leur engagement au côté des « néocolonialistes » français et américains. À partir de 1975, plusieurs dizaines de milliers de Hmong quittèrent le pays par crainte de représailles. Une partie des Hmong restés en RDP lao continuèrent leur résistance dans les montagnes, lutte anti-communiste bien vite écrasée par l'armée laotienne avec l'aide de 30 000 soldats vietnamiens (Culas et Michaud, 1997, p. 95 ; Evans, 2002). Néanmoins, la défaite ne fut pas totale ; un petit nombre continua la lutte grâce au soutien

22. Le Laos est depuis 1975, et la victoire du mouvement communiste du Phatet Lao, la République démocratique populaire Lao ou RDP lao.

financier et logistique de la diaspora hmong (Tan, 2011, p. 466). Pendant les années 1990, à partir des montagnes de Phou Bia, les Hmong menèrent des attaques contre les positions de l'armée régulière. La zone spéciale de Xaysomboun (7 105 km²), créée en 1994 et sous administration militaire – interdite aux observateurs étrangers – avait pour fonction de mieux contrôler et d'isoler les poches de résistance hmong. Dissout en 2006, le territoire de la zone spéciale a été réaffecté entre, d'une part, la province de Vientiane au Sud et, d'autre part, la province du Xiengkhouang au Nord. Depuis plusieurs années, le gouvernement laotien montre des signes d'apaisement avec la communauté hmong à travers le rapatriement de Thaïlande de plusieurs milliers d'entrées eux. Toutefois, d'après la diaspora hmong (*Lao Hmong Human Rights Council*), la paranoïa sécuritaire à l'approche des *SEA Games*²³ de 2009, aurait débouché sur des offensives menées dans la province de Xiengkhouang par l'armée régulière, assistée d'unités spéciales vietnamiennes. Orientées contre les Hmong chrétiens et des groupes dissidents se cachant dans les montagnes de Phou Bia et de Phou Da Phao, ces attaques auraient fait plus d'une centaine de morts et de blessés confirmant du même coup l'instabilité politique et sécuritaire de la région, l'une des deux plus importantes zones d'exploitations minières du pays.

2 - La Phu Kham Copper-Gold Operation

Située dans une région montagneuse dominée par le mont Bia (Phou Bia) – le point culminant de la RDP lao (2 820 m) –, la mine de Phu Kham (montagne d'or en lao) appartient à la compagnie *Phu Bia Mining* (PBM), filiale de la multinationale australienne *PanAust Limited* également présente en Thaïlande et au Chili. Enregistré au Laos en coentreprise (*joint-venture*), PBM appartient à 90 % à *PanAust* et à 10 % au gouvernement laotien²⁴. Mine à ciel ouvert, Phu Kham, riche en or, cuivre et argent, a nécessité un investissement de 241 millions US\$ auxquelles se sont ajoutés 95 millions US\$ en 2012 afin d'augmenter la production. Ces installations ont la capacité de traiter 12 millions de tonnes de minerai annuellement. Toutefois, le minerai n'est pas transformé sur le site, mais transporté par camions²⁵ sur une distance d'environ 1 000 km jusqu'au port thaïlandais de Sriracha (fig. 1), d'où le

23. Organisés pour la première fois à Vientiane (9-18 décembre 2009), les *SEA Games* sont une compétition multisports à laquelle les 11 pays d'Asie du Sud-Est prennent part tous les deux ans.

24. En mai 2011, le gouvernement laotien a exercé son droit d'option sur 10 % des actions du capital de PBM. Ce sont les futurs dividendes (royalties et intérêts) issus de l'exploitation qui permettront de rembourser la somme empruntée auprès de *PanAust*.

25. Un convoi de trois camions (et deux 4x4), appartenant à la compagnie thaïlando-laotienne *Deuan Sawanh Group Co, Ltd.*, part chaque jour en direction de Sriracha avec du concentré or/cuivre/argent stocké dans des conteneurs sécurisés de 25 tonnes. Au retour, les conteneurs vides sont utilisés pour le transport de marchandises en direction du site de Phu Kham.

concentré de minerais est dirigé vers différentes fonderies situées en Chine, en Inde et en Corée du Sud, tandis que la *BHP Billiton* (multinationale anglo-australienne) – première compagnie minière du monde – gère la totalité des ventes de concentrés de minerais (ICMM, 2011, p. 21). PBM, qui exploite Phu Kham depuis 2007, estime que la mine peut être exploitée jusqu'en 2025. En 2011, le site a produit 53 590 onces d'or (7 g/tonne), 538 123 onces d'argent (60 g/tonne) et 59 897 tonnes de concentré de cuivre (25 %/tonne). Les estimations pour 2012 se situent entre 55 000 et 60 000 onces d'or, 400 000 et 450 000 onces d'argent et 63 000 et 65 000 tonnes de concentré de cuivre. La production va même s'intensifier à partir de 2013 avec la mise à jour des équipements et l'amélioration des méthodes de traitements pour atteindre 16 millions de tonnes de minerais traités par an. Ayant obtenu une concession d'une superficie de 2 636 km² (fig. 2), PBM exploite depuis mai 2012 la mine d'or, de cuivre et d'argent de Houayxai située à 25 km à l'ouest du site de Phu kham (200 millions US\$ d'investissement). De plus, deux zones sont en cours d'exploration confirmant du même coup la volonté de PBM d'exploiter durablement le sous-sol de la région²⁶.

3 - Un projet minier à la fois source de coopération et de conflits

Implantée en plein cœur d'une zone habitée, la mine de Phu Kham est imbriquée dans la vie quotidienne de différentes communautés locales. À ce titre, *PanAust* considère comme « communautés locales » les populations directement ou indirectement affectées par l'ensemble des opérations de la société minière (PanAust, 2012, p. 52). Pour la *Phu Kham Copper-Gold Operation*, PBM considère que les villages de Nam Mo (ethnie khmou) et Nam Gnone (ethnie hmong), de par leur proximité, sont directement affectés par la mine. À cela s'ajoutent 18 autres villages ruraux situés le long des routes empruntées jour et nuit par le personnel et le matériel de la mine. Afin de minimiser les impacts sur les populations locales, des systèmes de compensation et d'atténuation ont été mis en place par PBM.

Les créations d'emplois pour les populations locales²⁷ sont sans conteste les compensations économiques les plus visibles dans les communautés directement touchées par l'exploitation minière. En 2011, 21 % des employés étaient des habitants des communautés avoisinantes, soit 688 sur 3 312 personnes. Si l'on enlève les travailleurs étrangers (580) provenant des pays du Sud-Est asiatique et occidentaux (Australie principalement), le pourcentage

26. Entre 1994 et 2011, PBM aurait investi près de 900 millions US\$ au Laos (PanAust, 2012, p. 27).

27. Population villageoise présente dans le district avant 2005 (PanAust, 2012, p. 73).

des ouvriers locaux correspond à 25 % du total. Sur les 688 travailleurs locaux, 415 (60 %) sont des ethnies hmong (283/41 %) et khmou (132/19 %), le reste étant classé comme Lao Loum²⁸ (273/40 %). Les employés locaux proviennent principalement des villages de Nam Mo (282/41 %), de Nam Gnone (211/31 %) et de Xaysomboun, le chef-lieu de district (141/21 %). Si l'on compare le volume des emplois locaux générés par PBM en rapport à la population totale du district de Xaysomboun (environ 50 000 habitants), entre 1 et 2 % des habitants du district bénéficient des retombées directes de l'extraction minière (Government of Lao PDR, 2005b ; PanAust, 2012, p. 74). Principalement cantonnées dans des postes d'opérateurs machines et de personnel non qualifié (90 %), les populations locales sont totalement absentes des postes de gestionnaires dévolus à 79 % aux expatriés et pour 21 % aux Laotiens originaires d'autres districts et provinces (PanAust, 2012, p. 73). Cette situation n'est pas sans poser de sérieux problèmes. En effet, la méconnaissance du contexte local, le remplacement (*turnover*) permanent des employés et la rigidité du système mis en place par la mine créent des tensions récurrentes entre les villageois et le personnel laotien de la mine²⁹. Bien que PBM prospecte et explore d'autres sites dans le district de Xaysomboun, il semble peu probable que des membres des communautés locales concernées par l'activité minière puissent obtenir massivement des emplois directs dans l'une des mines (fig. 2).

Au-delà de la création d'emplois, PBM investit également dans les communautés où la mine de Phu Kham est implantée en achetant une partie de sa nourriture chez les producteurs locaux. En 2011, la *Phu Bia Mining* a acheté pour près de 360 000 US\$ de denrées alimentaires (184 000 US\$ en 2010). Les légumes frais, les poissons d'élevage, les oranges et l'eau potable sont fournis par environ 150 petites entreprises familiales issues principalement de Nam Mo ainsi que de quatre villages voisins. Ces entreprises familiales ont été mises en place entre 2009 et 2011 par le *Community Development Fund* (CDF)³⁰ à travers un programme de micro-finance s'élevant à près de 65 000 US\$ sur 3 ans (PanAust, 2012, p. 55, 56). Une partie de l'argent versé pour l'achat de nourriture est directement déposée dans le *Village Savings and*

28. Le nom Lao Loum désigne les populations résidant dans les plaines et les vallées par opposition aux Lao Theung (Lao des versants) et aux Lao Soung (Lao des sommets). Bien que ces trois grandes catégories, créées en 1950 par le Gouvernement royal, aient été bannies en 1975 par le régime communiste, cette terminologie reste très populaire (Pholsena, 2011, p. 30).

29. Entretien avec un ancien chef du village de Ban Gnone, Ban Gnone, février 2012.

30. En 2011, PanAust a reçu trois distinctions valorisant son travail auprès des communautés villageoises pour la mine de Phu Kham : le « Community Development Initiative » au Asia Mining Congress Global Mining Sustainability Awards, l'« Australian-based Ethical Investor Sustainability Award » et le « Best Development in a Rural Area » attribué par le gouvernement laotien (PanAust, 2012, p. 56).

Credit Fund. D'après *PanAust*, ce fonds aurait permis en 2011 à près de 615 villageois d'accéder à des services financiers en contractant différents types de prêts auprès du Fonds (*PanAust*, 2012, p. 56). Ayant donné approximativement 262 000 US\$ (2011) aux villages, *via* le CDF, PBM se concentre également sur l'éducation (construction d'écoles, achat de fournitures, programmes extrascolaires, programmes d'alphabétisation des adultes, etc.), la santé (ouverture de deux cliniques, achat d'une ambulance, campagnes de préventions sanitaire et routière, etc.) et les infrastructures (construction de latrines dans les maisons villageoises, amélioration du drainage des routes, reconstruction de routes et de ponts, etc.). Dans le cas des villages de Nam Mo et Nam Gnone, directement affectés par la mine, les retombées économiques positives des activités minières sur les communautés concernées restent réelles, bien qu'incertaines à moyen et long termes. Toutefois, les deux villages, aux origines ethniques différentes, semblent connaître des trajectoires opposées.

Le village khmou de Nam Mo, situé en contrebas de la mine de Phu Kham, est sans conteste le grand bénéficiaire des systèmes de compensation et d'atténuation instaurés par PBM. Effectivement, environ 70 % (250 000 US\$) des denrées alimentaires achetées aux villageois par la mine de Phu Kham sont fournies par le seul village de Nam Mo³¹. En l'espace de quelques années, le fonds villageois autogéré aurait atteint un montant de 90 000 US\$³². Ce fonds finance entre autres des prêts alloués aux villageois désireux de construire une habitation de plain-pied en dur, ce qui fait que les maisons traditionnelles sur pilotis ne font pratiquement plus partie du paysage de Nam Mo. La réalité du village hmong de Nam Gnone est toute autre. Hormis les emplois directs, l'activité économique autour du nouveau marché et quelques infrastructures financées par PBM (centre communautaire), l'apport réel de l'extraction minière dans l'amélioration des conditions de vie des villageois reste beaucoup moins tangible. Tout d'abord, l'extrême proximité des activités minières a un impact sur Nam Gnone et sa population. Situé sur une colline, le village est littéralement ceinturé par les activités extractives de la *Phu Kham Copper-Gold Operation* (photo 1). Paradoxalement, bien que localisée en hauteur par rapport à la mine à ciel ouvert, la population est exposée en permanence aux poussières diffuses provenant de la mine, notamment soulevées par le ballet incessant de camions à benne basculante de plus de 100 tonnes chacun (Caterpillar 777D). Les nuisances y sont telles que la vie des villageois est désormais rythmée par le son des explosions sans cesse programmées. Ces nuisances importantes sont la source d'un désaccord au sein de la communauté hmong entre, d'une part, les anciens et, d'autre part, la jeune génération. Si tous s'entendent sur la volonté de faire financer le déménagement du village

31. Entretien avec un ancien chef du village de Ban Mo, Xaysomboun, mars 2012.

32. Entretien avec un ancien chef du village de Ban Mo, Xaysomboun, mars 2012.

de Nam Gnone – condamné à disparaître à moyen terme face à l'inexorable avancée de la mine en direction du village – par PBM et le gouvernement laotien, les vieux désirent une réimplantation sur l'ancien site du village, celui d'avant 1975, alors que les jeunes souhaitent un déplacement dans la province voisine du Boulikhamsay. Cette situation explique l'absence d'implication du village de Nam Gnone dans l'agriculture et la vente de denrées alimentaires à la mine. Pour tous, « le village est sans avenir »³³.



(Cliché Éric Mottet, février 2012)

Photo 1 – Au pied du village de Nam Gnone, les activités de la mine de Phu Kham

En outre, la mine de Phu Kham est une source d'inquiétants conflits sociaux. Les tensions graves entre l'ethnie hmong du district de Xaysomboun et les employés lao de PBM sont légion. Plusieurs fusillades ont eu lieu en 2006 et 2009³⁴ mais, sans conteste, l'accrochage le plus sérieux date de mai 2011. En effet, plusieurs individus armés sont entrés de nuit dans le camp de PBM ouvrant le feu sur les gardes de sécurité faisant plusieurs morts et blessés. La nuit suivante, une autre fusillade tout aussi meurtrière s'est déroulée dans le village de Nam Gnone. Minimisant l'ampleur des événements, *PanAust*, dans un communiqué de presse daté du 16 mai, s'est contenté d'indiquer que des

33. Entretien avec un ancien chef du village de Ban Gnone, Ban Gnone, mars 2012.

34. Entretien avec un ancien superviseur général de Phu Bia Mining, Vientiane, février 2012.

assaillants inconnus avaient tiré sur un véhicule de sécurité de PBM³⁵,

provoquant temporairement la suspension de la production de la *Phu Kham Copper-Gold Operation*. Certaines sources locales affirment néanmoins que les incidents, semble-t-il minorés à la fois par PBM et le gouvernement laotien, auraient fait 7 morts³⁶. Les semaines qui ont suivi ces incidents graves ont été particulièrement tendues, le personnel de la mine se déplaçant dans les villages uniquement accompagné d'une escorte armée³⁷. À Nam Gnone, les systèmes de compensation et d'atténuation sont loin d'avoir conquis les villageois et restent considérés comme très nettement insuffisants. Dans ce cas précis, il ne faut pas minimiser le poids de l'histoire récente dans cet échec. Les Hmong perçoivent les activités de PBM comme celles de l'État lao, ce qui inspire une très grande méfiance envers les intentions du gouvernement à leur sujet. Dans ce cas précis, les tensions entre Hmong et gouvernement, déjà réelles car les Hmong sont historiquement antisocialistes, sont avivées par les faibles retombées du projet minier de Phu Kham.

*

Entre 2007 et 2012, le gouvernement laotien a suspendu l'octroi de nouvelles concessions minières à travers la mise en place de trois moratoires³⁸, en raison, entre autres, de la superposition des zones de concession par les titulaires multiples et les conflits que cela engendrait. Pendant cette époque, les moratoires successifs semblent ne pas avoir eu d'effets notables, d'une part, sur les IDE directement orientés en direction des ressources minières et, d'autre part, sur la progression constante des sites miniers prospectés, explorés ou exploités.

Or, malgré l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi sur les minerais (2012), la limitation des capacités étatiques restreint non seulement la maximisation des retombées économiques et financières de l'industrie minière sur les économies locale et nationale, mais favorise grandement la pénétration des investissements étrangers. Dans cette logique du « modèle de développement néolibéral » des ressources minières utilisées par le gouvernement laotien, la Chine et le Vietnam ont pris une importance considérable dans l'industrie minière de la RDP lao. Cependant, le Vietnam, menant sur son territoire ses propres prospections minières (bauxite), il est fort probable que sa capacité

35. Phu Kham security incident won't affect production. PanAust, 16 mai 2011.

36. Entretien, district de Xaysomboun et Vientiane, mars 2012.

37. Entretien avec un ancien superviseur général de Phu Bia Mining, Vientiane, février 2012.

38. Mai 2007 : 1^{er} moratoire sur les concessions minières de plus de 100 hectares (moratoire suspendu en juin 2009) ; 2^e moratoire en juillet 2009 fixant la surface maximale d'une concession minière à 1 000 ha (moratoire qui autorise des exceptions délivrées par le gouvernement central) ; 3^e moratoire en juin 2012 suspendant jusqu'à 2015 l'octroi de toute nouvelle concession minière.

d'investissement en direction du Laos s'amenuise rapidement laissant ainsi le champ libre à la seule Chine au risque de voir la marge de manœuvre géopolitique du Laos vis-à-vis de Beijing se réduire comme peau de chagrin.

Dans le cas de la mine de Phu Kham, il apparaît que l'activité minière industrielle peut générer des retombées directes. Toutefois, ce projet développé dans une zone éloignée des grands centres apporte peu de retombées indirectes pour les populations locales dans leur ensemble. Pour que l'industrie minière soit en mesure de contribuer à réduire la pauvreté à l'échelle des communautés, il apparaît essentiel que les villages situés dans des zones minières obtiennent une juste part des revenus miniers et que les retombées locales soient gérées prudemment, ce que les dispositions du code minier actuel ne permettent pas.

Devant les retombées décevantes des activités du secteur minier sur les économies locales et nationales, de nombreux observateurs étrangers ont tendance à pointer du doigt des problèmes internes au pays tels que la corruption et le manque de transparence. Sans vouloir minimiser l'importance de ces facteurs au Laos, il est nécessaire de considérer d'autres éléments telle la volonté de Vientiane de travailler activement à équilibrer l'influence des puissances voisines en utilisant « l'arme » des ressources minières. De plus, animé à la fois par une volonté de reconnaissance et la nécessité de pérenniser sa croissance économique, le Laos entend profiter de toutes les opportunités capables de soutenir son intégration régionale, certes timide, mais bien réelle au sein de la péninsule indochinoise. D'autre part, pour le gouvernement laotien, le choix d'un système de permis miniers souligne le désir de mieux contrôler les périphéries ou zones mal maîtrisées de son territoire, de sa géographie.

La géopolitique des ressources minières du Laos est loin d'être un bloc monolithique et la trajectoire nationale de ce secteur d'activité n'est pas écrite d'avance par Vientiane, les pays voisins et d'autres acteurs externes tels les multinationales. Néanmoins, la présence d'acteurs transnationaux au cœur des territoires nationaux riches en ressources minières atteste des nouvelles interactions qui provoquent, dans certains cas, des tensions, des conflits entre les différents niveaux d'échelle au sein du pays. Dans tous les cas, l'exploitation des ressources minières cristallise les enjeux géopolitiques locaux, nationaux et régionaux et fait prendre conscience de la nécessité de définir un nouveau modèle de gouvernance mettant les populations au cœur de son action.

Bibliographie

Culas C. et **Michaud J.**, 1997 - Les Hmong de la péninsule indochinoise : migrations et histoire. *Autrepart*, Paris, n° 3, p. 79-104.

Culas C., 2005 - *Le messianisme hmong aux 19^e et 20^e siècles. La dynamique religieuse comme instrument politique*. Paris : CNRS éditions, 376 p.

Douangta M., 2012 - L'AN appelle le gouvernement à utiliser les ressources naturelles d'une manière durable. *Le Rénovateur*, Vientiane, 16 juillet.

Evans G., 2002 - A Short History of Laos : the Land in between. Bangkok : Silkworm Books, 272 p.

Hinton J. et al., 2003 - Women and Artisanal Mining : Gender Roles and the Road Ahead. In : **Hilson G.M.**, ed.- *The Socio-Economic Impacts of Artisanal and Small-Scale Mining in Developing Countries*. Lisse, The Netherlands : Sweets & Zeitlinger B.V., p. 149-180.

International Council on Mining and Metals (ICMM), London, 2011 - *Utilizing Mining and Mineral Resources to Foster the Sustainable Development of the Lao PDR*. London : ICMM, 104 p.

Kyophilvong P., 2009 - *Mining sector in Laos*. Bangkok : Bangkok Research Center Discussion Paper Series, N° 18, IDE-JETRO, p. 69-100.

Lao PDR, 2006 - *Mineral Exports. A contribution to Lao Development*. Vientiane.

Lao PDR, Ministry of Energy and Mines, 2000 - Geology and minerals of mid-central Laos region. Final Report, Part 1 : General Geology. Vientiane : Department of Geology and Mines.

—, 2008 - *Strategic Development of Energy and Mining Sectors*. Vientiane : Department of Geology and Mines.

—, 2010 - *Mineral Development in Lao PDR*. Vientiane : Department of Mines Lao PDR.

—, 2012 - *Mining and Investment Opportunity in Lao PDR*. Vientiane : Department of Mines Lao PDR.

Lao PDR, National Assembly, 1997 - *Mining Law*. National Assembly, N° 04/97/NA. Vientiane : National Assembly.

—, 2004 - *Law on the Management of Foreign Investment*. National Assembly, N° 11/04/NA. Vientiane : National Assembly.

—, 2005 - *Tax Law*. National Assembly, N° 4/05/NA. Vientiane : National Assembly.

—, 2008 - *Law on Minerals*. National Assembly, N° 04-08/NA. Vientiane : National Assembly.

—, 2009 - *Law on Investment Promotion*. National Assembly, N° 02/09/NA. Vientiane : National Assembly.

—, 2011 - *Law on Minerals*. National Assembly, N° 04-11/NA. Vientiane : National Assembly.

Lao PDR, Ministry of Natural Resources and Environment, 2012 - *Concessions and Leases in the Lao PDR : Taking Stock of Land Investments*. Vientiane : Ministry of Natural Resources and Environment.

Lao PDR, Statistics Bureau, 2005 - *Population Census 2005*. Vientiane : Lao Statistics Bureau.

——, 2010 - *Statistical Yearbook 2009*. Vientiane : Lao Department of Statistics.

McCaskill D.N. & Kempe K., eds, 1997 - *Development or Domestication ? Indigenous Peoples of Southeast Asia*. Chiang Mai : Silkworms Books, 631 p.

McMahon G. & Remy F., eds, 2002 - *Large Mines and the Community : Socioeconomic and Environmental Effects in Latin America, Canada, and Spain*. Washington : World Bank, IDRC Publication, 342 p.

Minmetals Resources Ltd, Hong Kong & Minerals and Metals Group (MMG), Melbourne, 2011 - *2010 Annual Report*. Hong Kong : Minmetals Resources Group Ltd & Melbourne : MMG.

Mixay S., 2005 - Le sous-sol regorge de minerais qui attendent d'être exploités. *Le Rénovateur*, Vientiane, 13 septembre.

OZ Minerals, Melbourne, 2009 - *Business Review*, 2008.

PanAust, Brisbane, 2009 - *Annual Review 2009*. Brisbane : PanAust.

——, 2011 - *Annual Review 2010*. Brisbane : PanAust.

——, 2012 - *Sustainability report 2011*. Brisbane : PanAust.

Phinith S. et al., 1998 - *Histoire du pays Lao, de la préhistoire à la république*. Paris : L'harmattan, 280 p., Coll. « Recherches Asiatiques ».

Pholsena V., 2011 - *Laos : Un pays en mutation*. Paris : Éditions Belin, 207 p.

Siramath S., 2010 - L'exploitation minière source de problèmes. *Le Rénovateur*, Vientiane, 2 août.

Sisouphanthong B. & Taillard C., 2000 - *Atlas de la République Démocratique Populaire Lao. Les structures territoriales du développement économique et social*. Paris : Coll. « Dynamiques du territoire », CNRS-GDR Libergéo et la Documentation française, 160 p.

Stuart-Fox M., 1995 - The French in Laos, 1887-1945. *Modern Asian Studies*, n° 29, p. 111-139.

Tan D., 2011 - *Du communisme au néolibéralisme : Le rôle des réseaux chinois dans la transformation de l'État au Laos*. Paris : Thèse de doctorat en Science politique, Institut d'Études Politiques, Centre d'études et de recherches internationales, 575 p.

Thammavongsa P., 2010 - Jackpot pour l'exploitation du cuivre au Laos. *Le Rénovateur*, Vientiane, 22 février.

US Geological Survey, Washington, 2012 - *2010 Minerals Yearbook – Asia and the Pacific*. Washington : USGS.

World Bank, Washington, 2011 - *Lao PDR Development Report 2010. Economic Assessment of the Future of Lao Mining Sector*. Vientiane : World Bank.

Résumé

Le Laos dispose d'abondantes ressources minérales. Il connaît depuis une dizaine d'années un essor des activités minières [de l'extraction minière] dont il fait la promotion au sein et en dehors de ses frontières. Devenue un secteur essentiel de son économie, l'exploitation des ressources minières, assurée principalement par des investissements directs étrangers, soutient le développement du pays dans un contexte d'intégration du Laos à son environnement régional et à une économie mondialisée. Au-delà de leurs retombées pour l'économie nationale, ces ressources minières devraient assurer au Laos une marge de manœuvre nouvelle dans sa quête de reconnaissance en Asie du Sud-Est, singulièrement au sein de l'ASEAN où il faisait jusqu'ici figure de parent pauvre... Toutefois, la gestion de ces ressources suscite des manœuvres politiques préoccupantes et se fait le plus souvent sans tenir compte des conséquences environnementales et sociales sur les populations directement affectées par l'extraction minière. Le modèle de développement du secteur minier adopté par la RDP lao, en partie dicté par des intérêts extérieurs, renforce cependant la légitimité du gouvernement central sur des territoires, des ressources et des populations jusqu'ici mal intégrés à l'entité nationale.

Mots-clés : Laos, exploitation minière, géopolitique des ressources, intégration régionale, investissement direct étranger, conflit

Abstract

The Lao Mining Adventure: Geopolitics of Resources Without Conflict?

Laos or the Lao PDR, which possess a wide range of mineral resources, has enjoyed for about ten years a boom in mining it has been promoting inside and outside its boundaries. Exploiting its mining resources has become a major sector in its economy. Essentially financed by direct foreign investments, it supports the economic development of the country in a context of regional integration and globalization. Beyond the economic dimension, these resources turn out to be decisive in an approval process in which Laos tries to carve out some geopolitical room for manoeuvre in South East Asia. Their management, however, is subjected to worrying political moves, most often leaving out the environmental and social consequences for the populations directly impacted by mining sites. The mining sector development pattern adopted by the Lao PDR, partially dictated by foreign interests, reinforces the legitimacy of the central government on territories, resources and peoples.

Keywords: *Lao PDR, mining, geopolitical resources, regional integration, foreign direct investment, conflict*

